

# 風致地区制度創設期における 風致育成概念の存在と風致協会の意義

阿 部 伸 太\*

(平成 17 年 8 月 2 日受付/平成 17 年 12 月 9 日受理)

要約：風致地区制度は 1919（大正 8）年公布の旧「都市計画法」を根拠法として創設されたもので、地域制緑地としては最も歴史ある制度である。都市化の中で一定の効果をあげてきたが、第二次世界大戦期間の風致行政の中断、および戦後の取締り再開後に高度経済成長期を迎えたことで形骸化した地区も多く存在するようになった。本研究は、創設期における風致地区制度の都市計画上の意義を明らかにし、当初、風致保全育成のシステムを制度としてどのように仕掛けていたのかを明らかにすることを目的とした。研究課題は、第一に風致地区制度の都市計画的意味の把握、第二に風致の保全・維持、活用・育成概念の風致地区制度における内包状況の解明、第三に風致育成をねらいとした風致協会の意義の解明とした。その結果、風致地区制度は、風致保全が目的であるが、これは都市化の進行を受け止めとめることを想定しており、その過程には地域住民による組織を形成することによって風致を育成していく計画体系でもあったこと、つまり、風致地区制度は指定することによってのみ風致の保全を図ろうとする制度ではなく、指定の後、その地区を維持管理していく組織を設立し、これを機能させることによってはじめて、変化する地区の都市化の実状を踏まえた風致の維持を可能にしようとした制度であったことを明らかにした。

キーワード：風致地区制度、風致協会、育成概念、地域制緑地、八事

## 研究の背景

2004（平成 16）年に「景観法」が施行され、日本の全土で地域独自の景観形成が求められる時代となった。ここで重要なのは、「景観法」が単に景観形成をねらいとして制定されただけでなく、「景観緑三法」としての国会審議に見られるように、既存の緑関連法との併用を強く意識したことである。

本研究で対象とする風致地区制度は、1919（大正 8）年制定の旧「都市計画法」を根拠法として創設され、受忍義務の範囲内の規制として最も歴史ある地域制緑地制度であり、これまで都市化の中で一定の効果をあげてきた。しかし、一方で第二次世界大戦期間における風致行政の中断、および戦後の取締り再開の後に迎えた高度経済成長期の中で風致が崩され形骸化する地区も多くなっていった。本研究では風致地区制度は、創設当初、指定のみを目的とした制度ではなかったとの仮説にたっている。つまり、指定の後、その地区を維持管理していく組織を設立し、これを機能させることをも含めることで、変化する地区の都市化の実状を踏まえた風致の維持が可能になるように仕組みられた制度であったとの着想にたっている。

風致地区は、昭和初期に全国的に指定が開始され、現在、45 都道府県に 751 地区（平成 16 年 3 月現在）が指定されているが、そのほとんどには風致協会が組織された経緯は

ない。その一方で、東京、名古屋をはじめいくつかの都市にはそれが認められ、こうした地区では現在でも良好な風致が維持され、地域の付加価値が高まっている。

## 1. 研究の目的と課題

そこで、本研究では、地域制制度である風致地区制度の都市計画上の意義を明らかにし、風致保全・育成のシステムを制度としてどのように仕掛けていたのかを明らかにすることを目的とした。

本研究では三つの研究課題を設定した。第一に風致地区制度の都市計画的意味の把握。ここでは、創設時の時代背景を鑑みつつ、風致を維持する地域制の制度としてどのような意味を都市計画的に持たせようとしたかについて考察した。その上で、第二に風致地区制度における風致の保全・維持と活用・育成の概念の内包状況について、1933（昭和 8）年に策定された「風致地区決定標準」の策定前後に注意して考察した。そして、第三に風致育成をねらいとした風致協会の意義について、名古屋・八事風致地区を対象に、風致協会の前身である保勝会としての組織設立の経緯とそれを支えた人物、風致を尊重した土地区画整理の実態、さらに、保勝会から風致協会に発展して、これが風致地区指定を導いた過程を究明した。また、活動実態を調査する中で、住宅地形成における風致保全組織の意義を解明した。

\* 東京農業大学地域環境科学部造園科学科

## 2. 風致地区制度の都市計画的意味

我が国での近代都市計画の始まりは、東京の近代都市形成を目的として1888（明治21）年8月に公布された「東京市区改正条例」であるとされているが、その成立は容易でなかった。市区改正の必要性は、度重なる大火の度に議論され、特に1872（明治5）年には、「大火災ある毎に市区改正・水道改良の議起り」とある<sup>1)</sup>。1882（明治15）年、芳川東京府知事は、市区改正の根本計画をたてるために府下の測量を行わせ、1884（明治17）年11月14日、市区改正の根本計画に関する成案を内務卿山縣有朋に上呈した<sup>1)</sup>。1885（明治18）年に東京市の計画樹立に向けて審議会が設立され調査が行われた後、発布に先立ち元老院にて審査された。当時、税負担が増加する中、本条例の必要性が認められず、一時は否決になるが、内務大臣山縣有朋、大蔵大臣松方正義の活眼により公布に至り<sup>2)</sup>、さらに翌年1889（明治22）年に「東京市区改正土地建築処分規則」が整えられた。その後、京都、大阪、横浜、名古屋、神戸において都市化が激しくなる状況の中、1918（大正7）年にはこれら5大都市に「東京市区改正条例」を準用していくこととなった。こうした時代背景の1917（大正6）年頃に「都市研究会」が発足、1918（大正7）年5月に内務省内に「都市計画調査会」が設置された。この調査会では大きく6つの観点から研究が進められた。具体的には、1. 区域設定、2. 交通体系、3. 建築についての制限、4. 公共的施設の完備、5. 道路付帯施設、6. 財源であり、特に、公共的施設の分野において、都市衛生の視点から、公園の計画などの検討がなされた<sup>2)</sup>。

以上の経緯を経て1919（大正8）年4月に「都市計画法」全文三十三条が、「市街地建築物法」と共に公布され、同年11月には「都市計画法施行令」も三十条の規定をもって公布された<sup>3)</sup>。我が国最初の緑地ないし景観に関する地域制の制度である風致地区制度が創設された当時、都市計画を実行するにあたっては、いかにして財源を確保するかが重要な課題であった。都市計画法の前身である「東京市区改正条例」が財源的課題により一時否決された経緯の中で、都市計画法の制定にあたっては財源に関する研究課題を明確にかかげ、都市計画は経費がかかる事業であることを認めた上で、市民の健康維持、福利増進、経済効果等の都市計画の意義を述べることで必要性を主張していた<sup>4)</sup>。しかし、現実問題として想定される経費に対しては、施行に関わった内務事務官大村清一は、次の5つの方策によって対応できることを指摘している。つまり、1「地域の制度は之を都市計画と定めて置きますれば、市民がそれを尊重して、其制度を遵守することに依って別段経費をかけずして都市計画の目的を実現することが出来るのであります」、2「先に申上げました建築線の運用宜しきを得ますならば大いに公費の節約が出来るのであります」、3「地帯収用と云う制度を運用致しますると之に依りまして街並をよく揃えることが出来ると同時に拂下代を以て建築敷地の造成費用を償ふて尚餘りあるやうな経理も出来るのであります」、4「土地区画整理の実施に依りまして公費を費すことなくし

て地主の共同の力に依って理想的なる市街地を建設することが出来るのであります」、5「受益者負担金の制度に依りまして不勞利得の一部を徴収して一般市民の負担を軽減してやって行くことが出来るのであります」<sup>5)</sup>

つまり、官によって地域が発展すべき方向性を示すことによって、市民の開発趣向を一定方向に導くことができ、公的経費をかけずに都市計画を実行することができるとしている。その具体策として地帯収用や土地区画整理の手法を提示している。

都市計画を行う背景については、旧都市計画法に関する帝国議会での議事録にみることができる。審議は1919（大正8）年に衆議院委員会、貴族院委員会、及び衆議員本会議と貴族院本会議を経ており、貴族院本会議において床次竹次郎国務大臣が、

「近時我国都市ノ膨張著シイ有様デアリマシテ、東京、大阪ハ勿論ノコト其外ノ大都市ニ於キマシテモ、市ノ区域ノ内外ニ於キマシテ膨張、発展ノ勢ヒ顯著ナルモノガゴザイマス、人口ノ密集イタシマスルニ從ッテ、都市ノ交通、衛生、保安、経済等ニ及ボス影響甚クナイノデゴザイマス、此有様ニ對シテ速ニ都市ノ計画ヲ確立シタイト云フコトハ、各都市ニ於キマスル希望デゴザイマス」

と述べ、当時すでに急速な都市化が顕在化しはじめており、交通・衛生・保安・経済に対する弊害が危惧されていた時代背景と捉えることができる<sup>6)</sup>。

そして、風致地区の都市計画上の位置付けについては、委員長に続いて説明を行った小山松壽が次のように述べている。つまり、

「此レニ於イテ建築法ニ地域ノ設定、即チ住居、商業、工業等ノ区画ヲ定メマシテ、又之ニ縦横無画ニ其利便ヲ図リマスル所ノ路面ノ築造、或ハ水利ノ改築、是等ノ事ハ時間ノ徒費ト勞力ノ不経済トヲ考慮致シテ、当然此ニ至ルベキコトニ相成ルノデアリマス、殊ニ又此衛生保安ノ見地カラ見マシテ、此地区ヲ限定スル工業地区内ニ於テ特別ノ地区ヲ設ケ、或ハ防火ノ地区、若クハ住居地、其他ニ於テ美観ノ地区ヲ設ケ、或ハ風致若クハ風紀ニ関スル等ノ地区ヲ設ケルト云フコトモ、此建築物法ニ於テ規定サレルノデアリマシテ、」

として、衛生、保安の見地からも「風致」もしくは「風紀」に関する地区を設定するとしている。このように明治期に入ってから近代都市への変貌、大戦による軍需景気の時代背景の中で都市化現象が顕著になり、それと同時に様々な都市問題が顕在化していった。こうしたなかで大火のたびに議論された江戸期までの都市基盤を改善し、効率的な都市の建設、衛生・保安面での配慮がなされた都市の形成のために都市計画の必要性が指摘されていった。しかし必要性の一方で、この時代にあつての財源の確保は重要な課題であり、経費のかかる都市計画への理解が得られない中、内務大臣山縣有朋をはじめとする先覚者によって現実のものとなつていったといえる。こうした中、風致地区制度は、都市の衛生・保安をはじめとする都市問題を解決する手段として、財源不足の中で、地域制の手法による制度

表 1 「風致地区決定標準」策定と風致協会・保勝会の設立時期との関連年表<sup>(1)</sup>

		(●風致協会の設立、○保勝会等の設立)															
府県	名称	西暦 年月	1911 明治44年	1932 昭和7	1933	1934	1935	1936	1938	1939	1940						
東京府	江戸川風致協会			●													
	石神井風致協会				●												
	洗足風致協会					●											
	大泉風致協会						●										
	和田堀風致協会							●									
	多摩川風致協会								●								
	田園調布風致協会									●							
	善福寺風致協会										●						
	野方風致協会											●					
	三尾保勝会		○														
京都府	大沢池景勝維持会			○													
	鴨津保勝会			○													
	嵐山保勝会					○											
	水尾清和会							○									
	木屋町会								○								
愛知県	八事保勝会	●		[1937(昭和7)年、八事風致協会に改名]													
福岡県	胎小屋上長田風致協会					●											
	原鶴風致協会						●										
宮城県	国分寺風致協会								●								
石川県	山中温泉風致協会										●						
	卯辰山風致協会											●					
静岡県	熱海市風致協会												●				
														●			
備考					■「風致地区決定標準」策定												

として創設されたことが読み取れる。

### 3. 風致地区制度における育成概念の存在

#### (1) 制度運用手法の確立と風致維持に関する検討の明文化

こうして風致地区は、我が国初の地域制緑地制度として1919（大正8）年に、「都市計画区域内ニ於テ市街地建築物法ニ依ル地域又ハ地区ノ指定、変更又ハ廃止ヲ為ストキハ都市計画ノ施設トシテ之ヲ為スヘシ都市計画区域内ニ於テハ市街地建築物法ニ依ル地域及地区ノ外土地ノ状況ニ依リ必要ト認ムルトキハ風致又ハ風紀ノ維持ノ為時ニ地区ヲ指定スルコトヲ得」として旧「都市計画法」第十條に明文化された。

しかし、実際に指定が行われたのは風致地区制度が創設されてから7年後の1926（大正15）年に指定された明治神宮内外苑附近風致地区であり、それまでの間、風致地区の指定・取締りに対する具体的な規定は定められていなかった。つまり、都市計画の実施、風致地区制度の運用については、事業遂行の手立てを持っていなかったことが分かる。しかも、明治神宮内外苑附近風致地区は、そのほとんどが極めて公共性の高い神宮の参道、連絡道路等の指定であり、地域制の本来の趣旨である民有地への指定がわずかであったように、風致地区制度の具体的な運用手法が明確になっていなかったことはこのことから言える。これに対して、1927（昭和2）年に『都市公論』において北村徳太郎は「風致地区に就いて」として、風致の概念、指定の方法、管理組織に関して体系的網羅的にまとめた論文を発表した<sup>7)</sup>。その後、1930（昭和5）年に第二期として東京、京都、熊本の3都市において都市の骨格となる地区指定が行われ、さらにその翌年、1931（昭和6）年には横須賀市および高松市の一地区、京都市の追加指定、1932（昭和7）年には、大阪、堺市で一地区、京都市の追加指定が行われていった。こうして、昭和初期に風致地区が指定された都市は、札幌、仙台、東京区部、横浜、川崎、金沢、名古屋、京都、大阪、福岡といった大都市・地方の中核都市を中心

とする都市に指定が拡大していった。このように各都市で指定が進み、風致地区としての指定対象が明確になっていく中で1933（昭和8）年7月に「風致地区決定標準」が策定された。これにより風致地区指定の行政的手続論が確立し、さらに全国的に急速に指定が行われなっていく。

風致地区制度による都市の風致保全の考え方が浸透しはじめ、各地で指定が進む一方で、「風致地区決定標準」を見ると指定のみではなく、風致地区指定後の取締りに対する考え方、手順などが示されている点が特筆される。具体的に内容を見ると、「風致地区決定標準」は、4つの章により構成され、①「指定すべき土地について」、②「指定した際の必要図面類について」、③「指定地の指定番号や番地等の表示関連について」、そして④「風致地区決定資料について」である。

特にこの中で、第一の「指定すべき土地について」において、単に指定にあたいする土地の状況を明示するだけでなく、「風致維持ノ為ノ取締ノ程度ニ應ジ甲種、乙種等ノ種別ヲ設クルコトヲ得」として、取締りの程度を想定した指定地の種別を設定することとしている。さらに、第四の「風致地区決定資料」で記述されている取締方法の中で、「指定地ノ計畫案」の策定、「風致維持ニ関スル調査審議機関ノ有無」、「風致維持ニ関スル助成方針」を明記していることからわかるように<sup>8)</sup>、単に指定のみでなく、指定後の維持の計画や組織、助成方針についても検討を必要としている点が注目される。

#### (2) 風致地区制度における育成概念の展開手法

風致の維持育成のための組織の必要性については、1933（昭和8）年2月に小栗忠七が発表した「風致協会の設立に就て」でも読み取れる<sup>9)</sup>。この中で小栗は、指定がはじまったばかりであり、まだ適確にはなんとも言えないが、指定されることにより地区内の地価下落が指摘されることを想定している。つまり、風致地区制度は権利制限を行い、市民に対して原状維持の義務を負担させて不融通を生じさせている点を指摘している。小栗は、1897（明治30）年に制



定された森林法とを比較し、森林法では風致保安林として指定を行なった場合、権利を制限する一方で補償措置を設けることで国家として市民を保護しており、この点で風致地区制度に対する立法上の不備を指摘されることがあると述べている。しかし、その一方で「風致地区に指定せらるれば必ず土地の価格が下落するとは限られない、否寧ろ騰貴する傾向さえも見えるものもある」と述べ、その実効性を担保するシステムとして風致協会の必要性を強調している。つまり、財政難にもかかわらず都市建設が急務であった中、風致保全を行なわなければならない使命をもった地域制の制度にとって、法的不備とも指摘される点を補完するシステムとして、郷土の人々を含めた官民の協力により地域の開発計画を策定し、風致保育を計る組織の必要性を述べている。風致地区における風致保全組織の設立状況を見ると、今日までに確認されている都市は、東京の9協会と愛知、福岡、宮城、石川、静岡の数例にとどまっており、また、京都では保勝会として設立した<sup>10)</sup>。その設立期は、全て第二次世界大戦までの1940（昭和15）年となっている。これを「風致地区決定標準」が策定された1933（昭和8）年との関連でみると（表1）<sup>11)</sup>、策定以前に保全組織が設立しているのは、東京の江戸川風致協会、名古屋の八事風致協会および京都における3つの保勝会であり、残る14の風致協会と3つの保勝会は、「風致地区決定標準」の策定と同時期以降に設立していることがわかる。

こうしたことから、風致地区制度が動き始めた昭和初期、大都市を中心に風致地区指定が進み、そうした中から制度運用の方法が確立され「風致地区決定標準」が策定された。これにより指定のみではなく、風致を保全・育成していく組織の必要性が浸透し、順次風致協会（地域によっては保勝会）を組織していった。しかし、それも第二次世界大戦前までであり、それ以降、風致地区協회를併せて設立した運用が行われなかった実態を読み取ることができる。

#### 4. 風致育成をねらいとした風致協会の意義

(1) 八事保勝会の設立を支えた人物と世界的動向の導入  
八事風致地区の指定をみた名古屋市のいわゆる東部丘陵の南端地域である音聞山、南山、上山、彌富一帯は、起伏に富み、古来より風光明媚な地であった。中でも地区の中心に位置する興正寺は元禄時代に建立され、詣でる人々で賑わっていたとされ、1880（明治13）年に出版された『尾張名所図会 前編』には、「興正寺」として図版が数頁にわたり掲載されており、緑豊かな丘陵地に包まれた境内の様子が読み取れる。また、「東山の春興」では、白帆が浮かぶ海を遠望する野山で、料理人や三味線を従えて物見遊山を愉しむ姿、「音聞山」では美しい松に覆われた山々が折り重なり、鹿が遊び彼方に海を望む深山の様子が描かれている<sup>12)</sup>。

八事開発の先駆者である愛知郡長笹原辰太郎は、「八事は名古屋の公園にして名古屋が発展すればする程、発展せねばならぬ運命を有して居る」との考えにより、1911（明治44）年ごろに八事保勝会を組織し、土地所有者、一般篤

志家から寄付金を募り、山内に幾條かの道路を造り、荆棘を切り拓き、樹木の手入れ、「保存植込み」等を施すなどを行い、公園化への基礎を築いたとされる。笹原は、「道路人馬車ばかりが通るのではない、金の通り路である。」として土地経済論の視点から耕地整理事業に尽力した<sup>13)</sup>。

笹原を支えた人物に都市計画課の黒谷了太郎がいる。彼の執筆した『山林都市』（1912年）は、後に八事開発の鍵となる有力な地主のひとりである八勝館<sup>14)</sup>の館長柴田次郎に影響を及ぼすなど、風致保存と地域コミュニティ形成に関する論文を発表している。当時、1906（明治39）年に横井時敬によって、はじめて日本に紹介されたとされる田園都市論をはじめ、内務省、民間企業からもレッチワースを視察、時には直接ハワードとも面会するなど<sup>15)</sup>、世界的に影響を与えた理想都市計画である「田園都市論」の影響を直接的に受けていたことがわかる。1925（大正14）年に黒谷が執筆した『都市計画と農村計画』に掲載された英国の都市計画家であり、また田園都市論具現の第一号であるイギリス・ロンドン郊外のレッチワースの設計者R・アンウィンからの手紙が示すように<sup>16)</sup>、黒谷はアンウィンとの交流を通じて英国の動向を的確に捉え、都市設計の発想やレッチワースの田園都市株式会社のような自治組織の必要性を認識していたといえる。

名古屋の都市計画行政で手腕を振るった人物として石川榮耀があげられる。石川は1920（大正9）年10月18日に内務省都市計画地方委員会技師として名古屋地方委員会に赴任、1923（大正12）年8月10日より欧州各国を訪問する。名古屋での石川は、笹原、黒谷と共に都市計画事業、中でも八事開発においては特にコミュニティ形成、都市経営の視점에重きをおきながら推進していった。1930（昭和5）年には「日本に於ける田園都市の可能」<sup>17)</sup>を発表し、田園都市論を経済価値創出の手法として分析している。また、彼が都市経営を推進するための組織の必要性を認識していたことは、名古屋の後1933（昭和8）年に都市計画東京地方委員会に赴任した際、目白文化協会を設立し、地域コミュニティを形成するための組織づくりを積極的に行っていることからわかる。この集まりには、文化人、音楽家、実業家、学者などが名を連ね、講演会、音楽会をはじめとする文化的企画を行なっていた<sup>18)</sup>。こうした発想の背景にはハワードの田園都市株式会社の影響が見て取れる。また、石川は欧州各国へ出張した際、市民生活、都市構造、都市計画の実際を視察し、後に『都市計画のはなし』として小冊子にまとめている<sup>19)</sup>。ここでも石川は「社会に対する愛情—これを都市計画といふ」と指摘し、真の意味での市民のための都市計画のあり方を論じている<sup>20)</sup>。つまり、この冊子では都市づくりの目標をかけた、その中で「楽しい都市」「仲の良い都市」をあげており<sup>21)</sup>、また、この冊子は、子供向けに執筆されていることから、早い時期からまちづくりに関心を持たせようとしていたことなどは地域コミュニティづくりを重視していたこととして捉えることができる<sup>22)</sup>。欧州視察から帰国した後、石川は八事の住宅地について、「美しい設計の住家のチラホラした林地」であり「大森林の真中に文化住宅地」が形成されてい



る状況を評価している。その根拠として市民にとっては「淋しすぎる森林より美しい設計の住家のチラホラした林地の方が遊山するのにありがたい」とし、住宅地そのものも「空気・日光・風景が田園的住宅地」となっていることから、土地所有者にとって経済価値の膨張効果があると指摘している<sup>23)</sup>。

## (2) 八事山の土地区画整理にみられる風致尊重の方策

名古屋市は、1905（明治38）年に最初の耕地整理が始められているが、これは実質的には将来の市街地拡大に備えた住宅地造成として捉えられており<sup>24)</sup>、その後の土地区画整理事業を含め、全国に先駆けて将来の都市化を見越した市街地整備を積極的に進めてきた都市であることは知られている。ここでは郊外の道路網整備の7割以上は市費を使わずに区画整理組合耕地整理組合によって執行されたことからわかるように、地主達の熱意がうかがえる。

1913（大正2）年には尾張電気軌道が敷設され、天白村八事の人口も、1920（大正9）年から1925（大正14）年には増加率が15.5%、1925（大正14）年から1930（昭和5）年には39.4%に急増していった<sup>25)</sup>。1918（大正7）年、笹原は黒谷、柴田らと盟約し、八事開発を開始、区画整理の施行を目指した。彼らは1921（大正10）年に組合予定地の現地踏査を行い、1923（大正12）年には風致ある住宅地を積極的に創造していくことを目的とした八事耕地整理組合を設立した。当時、時期尚早との意見が多く、県にも土地区画整理の機関が整っていなかったため、測量設計を耕地整理課に代わって都市計画委員会で実施することになった。八事は丘陵地帯にあり難業とされ、また、初めての経験であり手本もなかった。笹原は、「その後に組織される第二第三の組合との矛盾がおこらぬよう、八事山は全体に整理される運命にあり、あらねばならない」との考えにより、県として八事山を一体的に設計するように画策した<sup>26)</sup>。

土地区画整理の設計の方針についてみると、自然美を破壊せず、自然に逆らわない程度の開発とし、生育が良好な樹木は可能な限り風致木として保護することなど、その地域の精神に従い変化をつけることとしていた。当時のマスタープランでは市域を高丘陵地、低丘陵地、普通地、低地に分けていたが、八事が属する高丘陵地は、地形や植生を生かしブロックを大きくし、自然曲線の街路を配するとしている。こうした中1923（大正12）年に八事土地区画整理組合、1925（大正14）年に南山耕地整理組合、1927（昭和2）年に音聞山土地区画整理組合がそれぞれ設立され、後の八事風致地区として指定されていく八事山地域が一体として計画的に整備されていく体制が確立した。

## (3) 都市創作会の活動とその影響

保勝会、組合等の活動については都市創作会が先導的立場にあったことがわかる。都市創作会は、内務省都市計画地方委員会、県の都市計画関係職員、土地区画整理耕地整理事業関係者との相互連携をはかり、事務・研究を円滑に遂行することを目的に、1926（大正15）年4月11日に都市習作会（都市創作会の前身）として、欧州出張を終えた石

川の尽力により発会した<sup>27)</sup>。都市創作会の具体的な事業は会則の第三条に以下のように示される<sup>28)</sup>。

- 第三条 本会八第一条ノ目的ヲ達スル為左ノ事業ヲ行フ
- 一、毎月第一金曜日ニ研究例会ヲ開催スルコト
  - 二、毎月一回雑誌「都市創作」ヲ発行シ之ヲ会員ニ配布シ且希望者ニ実費ニテ頒布スルコト
  - 三、随時図書ヲ刊行シ之ヲ会員又ハ希望者ニ実費ニテ頒布スルコト
  - 四、講演会、講習会、展覧会等ヲ開催スルコト
  - 五、其ノ他必要ナル事業ヲ行フコト

特に第三条四に講演会、講習会にとどまらず、展覧会も記述されているように文化的側面も持っていたことが注目される。

都市創作会の啓発活動の大きな事業のひとつとして、名古屋土地博覧会の開催がある。これは名古屋区画整理耕地整理聯合会との主催で、1928（昭和3）年10月1日から31日までの1ヶ月間、鶴舞公園において開催された。その目的は、規約によると、①市内における土地整理事業の紹介、②土地利用の推進による事業成果の利導、③斯業の振興と本市の発展であった<sup>29)</sup>。中でも、耕地整理・土地区画整理によって創出した組合地区を現地会場として無料自動車にて案内し、その販売にも努めている点が注目される。例えばそのひとつである音聞山土地区画整理組合は、景勝地に接待所を特設し、①パンフレット、②御菓子折、③絵葉書、④地図、その他数々のお土産物を用意し、来訪者へのサービスを行っていたなど<sup>30)</sup>、地域を魅力的にアピールする手段をとっていたことは特筆される。

組合事業の考え方・具体的内容については、1928（昭和3）年に発表された尾關太郎の『発展素としての土地経営』に詳しく述べられている。ここで尾關は、「手を束ねて満足してしまへば、やがては却って繁榮の跡の寂々地とならないとも限らない」、「土地の値打ちは、その土地が持つ独自の土地本然の価値よりも、遥かに多く人工的価値を含むものである」として、土地経営の視点の必要性を指摘しており、この点で八事土地区画整理組合は特に進んだ考えを持っていると紹介している<sup>31)</sup>。通常の組合事業では、①道路の新設改修、②排水路の統一、③土地区画の形状整理等があげられるが、ここでは他に、土地経営のために、組合役員を東京へ派遣し、多摩川遊園、花月園などを視察させ、名古屋の高級住宅地としてふさわしい施設の研究にあたらせている<sup>32)</sup>。維持経営は組合員により行われ、組合解散後は株式会社化している。また、貯水池の扱いについても独特な手法をとっている。通常、組合事業の手法の多くは、「貯水池は区域に編入し、埋め立てを行った後、財源化していく」のが通常であった。しかし、所謂八事方式では「天然の風致を存続し、自然と人との調和を計り、そのために地区内の貯水池は全部これに多少の手入れを施して残存し、却ってそれによって土地の発展を画策」している。つまり、自然の風致を保全、修景し、適度なレクリエーション機能を持たせることで土地の付加価値を高めていること



がわかる<sup>33)</sup>。これによって1927(昭和2)年に鐘ヶ池(約3.3ha)が天然プールとして整備され、また、南山耕地整理組合でも、隼人池(約1.5ha)を保存しており、ここは現在でも市民のレクリエーションの場となっている。こうした取り組みの結果、地価は整理以前に対し、1928(昭和3)年には3倍以上、最高で4.5倍にもなっていた。1997(平成13)年には愛知県内で住居系の土地で最高地価となったのも、南山耕地整理組合の施行区域内であった。

#### (4) 保勝会から風致協会、そして風致地区指定へ

1926(大正15)年の石川の文献に組合事業の基本方針が述べられている<sup>34)</sup>。土地区画整理、耕地整理完成後にその地域を育てる組織の必要性を指摘した上で、その事例として英国の田園都市成功のポイントとして、①「土地は永久に会社有」、②「建物は誰が建て様と形色等につき一應会社が審査」、③「地代の利益は五歩以上は土地改善のために使ふ」、と整理している。このためのプロセスとして「即組合が整理をなし了へたら一先ず道路を市に渡し土地を地主に返す。そこで今度は地主達は此の土地を持ち会って第二期の開発組合を送る。」その組合は財団法人化し、具体的活動内容は、①「あらゆる土地開発の検討」、②「家を建築」、③「建築する建物の様式種類の把握」、④「土地開発の為必要な公共施設の設置」、④「公共建物等、即発展素を油断なく誘致、場合によっては組合自営の乗合自動車、そして、その後の土地開発においては発展素が必要」であり、それはいたずらに道を縦横に開いただけに終わらせることなく、その意味を理解し発展要素の誘致により達成するべきとしている。

1927(昭和2)年頃から都市創作会の見学会が八事地域で実施された。参加者の八事に対する評価は、1928(昭和3)年の『都市創作』第4巻の8・9号の2回にわたり掲載されている。道路の設置方法、風致の保全の方法に関して前向きな議論が行なわれ、「八事はよくなった」という評価で一致していた。そうした中で、風致保全に対するより具体的な提案を行う機運が市民の中からも高まり、例えば建蔽率10%以上の建築物は許可するべきではないなどの投稿もでてきている<sup>35)</sup>。

1928(昭和3)年11月の文献によると、大名古屋土地博覧会終了後、石川は次なる戦略として、郊外クラブ、郊外研究会の創設を目論んでいる。郊外クラブの仕事は、①ドライブクラブ、②リングクラブ、③アルコウクラブ<sup>36)</sup>の宣伝であるとしている<sup>37)</sup>。その意義として、「即ち組合で整理した土地の間に点在している美しい風致を、美しい道路によってつなぎ合せ自動車の人達には自動車で自轉車黨には自轉車で若き人には健脚で、一日の『秋と春の行楽』を味はせ様と云ふのだ。それによって彼等に自ら『土地』を知る縁を與へ様と云ふのだ」としている。このために、①澤山の回路、②交通機関の用ひ方、③行楽の中心とを、「目下こしらへている最中」としている。

こうした活動には地主の理解が多であり、単に土地を提供したのみでないことがわかる。1928(昭和3)年の文献では、「富豪地主諸氏など、八事発展の為に又大に劃策施設

に努むるあり、組合の施設に協力して各八事完成の大理想に精進しているから、目をみはって将来をみるべきであらう<sup>38)</sup>」とあり、工事が完了した直後でありながら、さらに「画策」に努め、「大理想に精進」していることからわかる。自治組織の必要性については、黒谷は町内組合は、当時の国家の流れとしては集中主義型の行政組織を構築していた中で、時代に逆行するとの考えから全国的には認識されない状況にあったとしている<sup>39)</sup>。しかし黒谷は実務経験より「合法的町内組合がないために非常な不便を感じ」、特にロンドン、ドイツの事例分析も行なった上で、コミュニティセンターやネイバーフットセンターの基礎となる町内組合の必要性を述べている。これは市の業務を市民に徹底させ、一方行政側が区内の事情を把握するための補助行政機関として重要視している<sup>40)</sup>。

八事耕地整理組合は解散と同時に事務所も1928(昭和3)年の夏に閉鎖し、事務所建物は八事保勝会へ移行した<sup>41)</sup>。組合は余剰金の一部を保勝会に供託し、経営の任を継がせた。その後の1932(昭和7)年、南山耕地整理組合も解散の際に八事保勝会に合併、その際八事風致協会と改名し<sup>24)</sup>、組織の改造強化と定款を定めた。事業内容は、鳥獣の捕獲の禁止や草木を折ることの禁止、道路浄化の努力など、高級住宅地の助成と破壊されつつある風致の保護に努めるとともに、積極的な風致開発に努力することを目的としていた。1930(昭和5)年ごろから住民は風致地区指定による風致の保全に価値を見出し、風致地区編入にむけた陳情が積極的になされるようになり、1939(昭和14)年2月24日に八事風致地区が指定された。

## 5. 考察および結論

以上の結果、風致地区制度は創設当初、①風致を保全するとともに、都市化を積極的に受け止めながら風致を育成していく概念を含んだ制度であり、さらに、②地域の人々を巻き込んだ組織により風致育成を図っていくことをねらいとした計画体系であったことが明らかになった。つまり、風致地区制度は大きく4つの段階により構成された計画体系といえる(図1)。具体的には、第一に指定にあたっては土地の自然性・歴史性を読み解くことで地区指定の位置、規模、理由を明確にする計画論的段階、第二に指定した地区の付加価値を高めるための風致保全・育成、開発計画などの設計論的段階、そして第三段階ではこれらの段階を支えるための保全組織の設立、最後に風致を持続的に育成していくための活動と、この活動を支える地域コミュニティの育成であり、風致地区制度は、これらの段階を踏むことによって地域の実情に応じた個性ある風致を保全・育成していくシステムとして策定されていた。

風致地区創設時の都市化が顕在化してきた状況の中、都市計画の必要性が唱えられ、財源の少ない中での手法として地域制が導入された。そして、風致地区制度が補償制度を持たないことに対する法的不備との指摘に対し、地域制による風致保全の手法として、行政だけでなく地域住民を巻き込んだ組織によるシステムを取り入れることによって制度の実効性を高めようとしていたことが明らかになっ

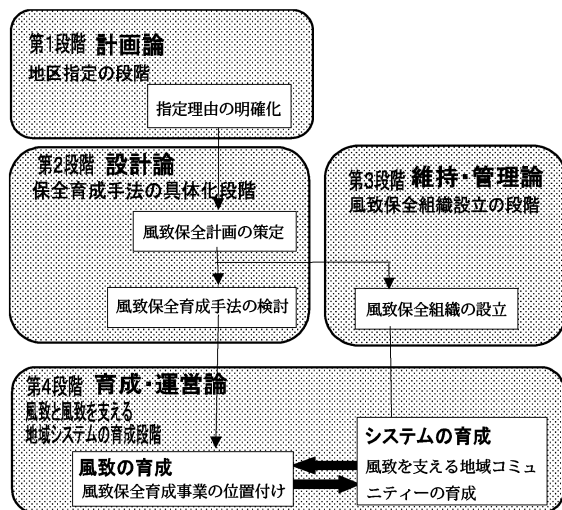


図1 風致地区制度における風致維持のしくみ

た。そして制度創設の基盤には単なる緑地保全の発想だけではなく、地域の衛生、保安を意図しており、これらを含めた健全な地域コミュニティの形成が、結果的に独自性があり持続性のある風致を保全・育成していくとの発想による制度であったといえる。

その先進的・典型的事例として分析を行なった名古屋八事の事例によって、行政と地元の人々が一体となって風致の保全・育成を積極的に進めた実態が明らかになり、風致地区制度が意図していた風致保全組織の具体的なシステムを見ることができた。この一連の実効性のある活動の背景には、笹原、黒谷、石川、柴田らを中心としたキーパーソンの存在が大きいといえる。そして、彼らは、①開発方針・計画・設計の検討、②風致保全組織の設立、③保全修復・啓蒙などの各種事業の実施、つまり、計画的積極的風致保全策を実施し、その結果、八事風致地区は、住環境、市民レクリエーションの地としての付加価値が高まり、都市化の圧力を受けながらも風致地区として良好に持続的に維持されてきたといえる。

本研究の結果、昭和初期の軍国主義的な地域統制システムが時代の流れとなっていた時代背景にありながら、行政が地元の意向をくみ上げ、コントロールを行ないながら地域づくりを行ってきた八事地域における風致保全手法の実態が明らかになった。近年、風致地区制度の実効的手法開発が新たな課題になりつつある。それは、NPOや市民参加など市民が積極的にまちづくりへ参画する時代性によっている。このような時、本研究で明らかになったように風致地区制度に内包された「地域に係わる人々の適切な協働」による、良好な地域環境を後世に継承できるシステムを活用することが、今後の地域づくりに有効であることが示唆された。

#### 参考文献および補注

- 1) 小寺駿吉, 1952. 東京市区改正設計に現れたる公園問題, 緑地問題, 東京市政調査会, 132-139.
- 2) 内田嘉吉, 1928. 近代の都市計画, 都市計画必携, 都市計画

- 研究会, 附録, 2-11.
- 3) 都市研究会, 1928. 都市計画必携, 都市研究会, 東京, 1-3.
- 4) 文献2), 10.
- 5) 大村清一, 1928. 都市計画の法制, 都市計画必携, 都市計画研究会, 附録, 57.
- 6) 帝国議会議事録 貴族院議事録速記録第十九号, 1919, 347.
- 7) 北村徳太郎, 1927. 風致地区に就いて, 都市公論, 其の一から其の三の三回にわたり発表.
- 8) 風致地区決定標準, 1933.
- 9) 小栗忠七, 1933. 風致協会の設立に就て, 都市公論, 16 (2), 59-60.
- 10) 中島直人, 2003. 用語「風致協会」の生成とその伝播に関する研究, 都市計画論文集, 38 (3), 853-858.
- 11) 表1は, 上記の文献9), 拙稿, 2004. Studies on the Significance of the Landscape Association toward Maintenance of Scenic Beauty, 2004 IFPRA World Congress 論文集により作成.
- 12) 尾張名所図会 前編, 1880.
- 13) 笹原辰太郎, 1926. 八事高地整理の経過と土地区画整理に対する希望, 都市創作, 2 (10), 11.
- 14) 八勝館: 八事の料亭. 元材木商からはじまった高級料亭. 数奇屋建築と見事な庭園をかまえ, 都市化された地域とは思えない雰囲気を持つ.
- 15) 東秀紀他, 2001. 「明日の田園都市」への誘い, 彰国社, 東京, 192-200.
- 16) 黒谷了太郎, 1925. 都市計画と農村計画, 曠台社, 巻頭.
- 17) 石川榮耀, 1930. 日本に於ける田園都市の可能, 都市創作, 6 (3), 42-54.
- 18) 石川榮耀, 1948. 都市計画のはなし, 兼六館, 115-122.
- 19) 石川榮耀, 1948. 都市計画のはなし, 兼六館, 全 124.
- 20) 文献16), 123.
- 21) 文献16), 69.
- 22) 文献16), 123.
- 23) 石川榮耀, 1927. 八事讃稱, 都市創作, 3 (10), 72.
- 24) 編集部, 1937. 八事風致協会, 公園緑地, 1 (5), 18.
- 25) 兒玉實, 1932. 地域より見たる名古屋, 都市公論, 15 (6), 68-69.
- 26) 村田登見, 1929. 時期尚早の語なし, 都市創作, 5 (9), 72-74.
- 27) 編集部, 1926. 都市創作會會則, 都市創作, 1 (1), 51.
- 28) 文献27), 52.
- 29) 編集部, 1928. 『大名古屋土地博覧会』の開催, 都市創作, 4 (9), 90-94.
- 30) 編集部, 1928. 音聞山土地区画整理組合, 都市創作, 4 (10), 68-69.
- 31) 尾関太郎, 1928. 発展素としての土地経営, 都市創作, 4 (10), 42.
- 32) 文献28), 45-46.
- 33) 文献28), 46.
- 34) 石川榮耀, 1926. 設計室より一同道歩む人達の為に, 都市創作, 2 (9), 32-47.
- 35) 編集部, 1928. 八事山開発事業 其二, 都市創作, 4 (9), 84-89.
- 36) アルコウクラブ: 散策, ハイキングのクラブの意.
- 37) 石川榮耀, 1928. 大名古屋土地博覧会報告, 都市創作, 4 (11), 57-67.
- 38) 大名古屋土地博覧会, 1928. 大名古屋の区画整理, 15.
- 39) 黒谷了太郎, 1930. 町内組合に関する規程制定の必要, 都市創作, 5 (1), 14.
- 40) 文献39), 12-20.
- 41) 編集部, 1928. 八事耕地整理組合, 都市創作, 4 (10), 70.



# Significance of a Scenic Beauty Upbringing General Idea, of Association of Scenic Beauty in Foundation Period of the Scenic Zone System

By

Shinta ABE\*

(Received August 2, 2005/Accepted December 9, 2005)

**Summary :** The scenic zone system founded, when the City Planning Act was promulgated in 1919. The history is a certain system most for a urban green by the zoning system. There was a constant effect in urbanization, but there are many districts in which, on the other hand, natural beauty was destroyed with the interruption of natural beauty administration by World War II and the later high economic growth period, and become a dead letter, and has remained so. Therefore the purpose of this study clarifies the intention of a system aimed at scenic zone system foundation, and shows how the intention of the system. I consider three issues study. Firstly it is to grasp city planning meaning of a scenic zone system, secondly the elucidation of preservation/practical use/upbringing of scenic beauty, and finally elucidation of significance of the association of scenic beauty that assumed scenic beauty upbringing to be an aim. As a result, a scenic zone system kept scenic beauty in good condition and received urbanization positively. And it was the planning system which brought up scenic beauty by a organization which focused on an area. In other words a scenic zone system is not a system to keep scenic beauty in good condition only by appointing it. It became clear that to have a system that was going to enable maintenance of scenic beauty, the real condition of urbanization of a district would be possible only after it established the organization to maintain the district and manage appointments to further this function.

**Key words :** Scenic Zone System, Association of Scenic Beauty, upbringing general idea,  
Urban Green by Zoning System, Yagoto

---

\* Department of Landscape Architecture Science, Faculty of Regional Environment Science,  
Tokyo University of Agriculture